

El futuro debate sobre cuestiones nucleares en la OTAN

*Bruno Tertrais **

Tema: Este ARI plantea que los Estados miembros de la OTAN deben reexaminar la necesidad de una presencia nuclear norteamericana en Europa.

Resumen: La presencia nuclear de EEUU en Europa –un legado de la Guerra Fría– ha sido objeto de debate recurrente en la Alianza Atlántica durante décadas. Pero hay buenas razones para creer que en los próximos años se desarrollará un nuevo debate sustancial sobre la cuestión dada la convergencia de acontecimientos que deben tener lugar entre los años 2009 y 2015. La próxima Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación Nuclear (NPT, por sus siglas en inglés) se celebrará en 2010. La construcción de una instalación de interceptación con base en tierra en Europa está prevista que termine entre 2011 y 2013 y para entonces deberían haberse completado otros programas de misiles de la OTAN. En esas fechas deben tomarse decisiones sobre el reemplazo de la mayoría de los bombarderos de la OTAN con capacidad de transportar armas nucleares.

Este ARI examina la posición actual de la OTAN respecto a la cuestión nuclear, los argumentos a favor y en contra de la retirada y la necesidad de un proceso sereno de consultas a puerta cerrada sobre este asunto, con una mentalidad abierta y sin tabúes. De lo contrario, la OTAN podría suscitar una nueva polémica entre Estados miembros y poner en peligro la credibilidad de su disuasión nuclear.

Análisis: De acuerdo con fuentes abiertas, EEUU tiene estacionadas en cinco o seis países europeos varias bombas de gravedad B-61, que pueden ser transportadas por varios aviones certificados norteamericanos y europeos. El mantenimiento de la presencia nuclear estadounidense en Europa, que comenzó en 1954, fue autorizado en 2004 por George Bush –como lo fue por todos los presidentes norteamericanos anteriores desde Eisenhower–.

Entre los países “anfitriones” europeos figuran Bélgica, Alemania, Italia, los Países Bajos, Turquía y quizá también el Reino Unido. Cuatro bases albergan un pequeño número de armas (probablemente 20 cada una) destinadas a las fuerzas aéreas europeas: las de Kleine Brogel (Bélgica), Volkel (Países Bajos), Büchel (Alemania) y Ghedi Torre (Italia). Las únicas bases nucleares importantes de la OTAN hoy en día son las bases norteamericanas en el “flanco sur” de la Alianza: Aviano (Italia) e İnçirlik (Turquía). Cada una de esas dos bases alberga supuestamente unas 50 armas. No está claro si todavía hay bombas nucleares norteamericanas en el Reino Unido. Hans Kristensen, un analista de EEUU que sigue el tema de cerca desde hace años, afirmó en junio de 2008 que el

* Investigador de la Fondation pour la Recherche Stratégique

centenar aproximado de armas desplegadas en el Reino Unido, destinadas a ser utilizadas por las fuerzas aéreas estadounidenses, habían sido retiradas (“US Nuclear Weapons Withdrawn From the United Kingdom”, FAS Strategic Security Blog, 28/VI/2008). Sin embargo, una información de prensa de 1996 había afirmado lo mismo (“US nukes out of Britain”, *The Sunday Telegraph*, 27/X/1996), y más tarde resultó estar equivocada.

El número total de armas nucleares que EEUU tiene en la actualidad en Europa es una información clasificada –las estimaciones varían considerablemente– pero seguramente esté entre 150 y 350. Todas las armas se encuentran bajo control norteamericano, y así permanecerían, incluso si se produjese una crisis, al ser transportadas por aviones europeos. Aunque el Consejo de la OTAN hiciese una recomendación sobre su uso, la decisión final seguiría en manos de EEUU, del mismo modo que en el caso de misiles lanzados desde submarinos británicos en apoyo de la OTAN, la decisión estaría en manos de Londres.

En la actualidad, este arsenal nuclear se encuentra en situación prácticamente “durmiente”. Se redujo cerca del 90% a principios de los 90. Y se volvió a reducir en 2001, cuando se retiraron todas las armas de Grecia, y en 2005, cuando fueron trasladadas de la base de las fuerzas aéreas de EEUU en Ramstein, Alemania. Además, los aviones de doble capacidad, que están equipados y adiestrados para misiones nucleares están ahora en un nivel de alerta muy bajo (meses).

Otros países de la OTAN se han ofrecido como voluntarios para tomar parte en misiones nucleares en tiempos de crisis. Un ataque nuclear requeriría un gran número de aviones para el reabastecimiento, la supresión de defensas aéreas y otras tareas, lo cual daría la oportunidad de participar a un mayor número de naciones. Esta buena disposición de los países aliados para unirse a un ataque nuclear colectivo está destinada a reforzar la fuerza disuasoria.

Los argumentos para la retirada

La retirada de Europa de las bombas de gravedad norteamericanas podría ofrecer beneficios importantes desde una perspectiva de control de armas y no proliferación. Muchos Estados que no tienen armas nucleares se quejan desde hace tiempo de la política de la OTAN de permitir las armas nucleares de otros países en su territorio, política que en su opinión es contraria al Tratado de No Proliferación Nuclear. Además, poner fin a este proceso ayudaría a crear una nueva normativa internacional, por la cual se prohibiría que un arma nuclear pudiera estar permanentemente emplazada en el territorio de un Estado que no posea armas nucleares propias. Esto podría contribuir a evitar una situación futura en la cual otros países podrían imitar el acuerdo de la OTAN: Pakistán y Arabia Saudí, por ejemplo, o China y Birmania.

Desde septiembre de 2001, el miedo al terrorismo ha agudizado la cuestión de la seguridad en las bases nucleares. En 2008, una comisión norteamericana indicaba que no en todas las bases nucleares de la OTAN se cumplían los parámetros de seguridad en el perímetro exterior (que se encuentran bajo la responsabilidad del país anfitrión) que establecen los criterios de seguridad de EEUU. Mientras que responsables de la OTAN son categóricos cuando aseguran que se trata de cuestiones menores que no suponen en absoluto un menoscabo de la seguridad de los emplazamientos, el informe fue utilizado como argumento adicional por quienes desearían que estas armas fuesen retiradas.

Otro argumento es que no existen motivos militares convincentes para seguir desplegando bombas que se lanzan desde el aire. A la vista de los avances realizados en los últimos 30 años en servicios de inteligencia, precisión del armamento y mecanismos de mando y control, hay pocas misiones, si es que las hay, que la OTAN no pueda llevar a cabo recurriendo a las fuerzas estratégicas estadounidenses, o a misiles de crucero lanzados desde el mar (una opción que existe en tiempos de crisis). Por otra parte, las bombas de gravedad lanzadas desde el aire son cada vez menos capaces de alcanzar objetivos en territorios de países con un espacio aéreo bien defendido, ya que los aviones deben volar hasta el objetivo y por ahora no pueden lanzar las bombas a distancia.

La lógica política que sustenta la presencia nuclear de EEUU es en sí misma cuestionable. ¿Por qué motivo necesitaría la OTAN la presencia permanente de armas nucleares para asegurar la cohesión y solidaridad dentro de la Alianza? Las armas nucleares de EEUU han sido retiradas de otros territorios tales como Japón y Corea del Sur. Y, dada la expansión de la Alianza desde 1999, los países de la OTAN con armas nucleares en su territorio son ahora una pequeña minoría –comparado con cerca del 50% hasta el final de la Guerra Fría–. En otras palabras, el estatus de “país anfitrión” es hoy en día una excepción. La OTAN informó a Rusia en 1997 de que la Alianza no tenía “intención, plan o razón” para desplegar armas nucleares en los territorios de sus nuevos miembros, y este compromiso político se mantiene firme.

Por último, ya que Europa deberá estar protegida en el futuro por capacidad antimisiles, hay quien sostiene que la OTAN podría no necesitar los dos mecanismos, un “cinturón de seguridad” (disuasión) y un “*airbag*” (defensa). Puesto que la mayoría de las amenazas de armas de destrucción masiva procedentes de Estados a las que se enfrentará Europa en el futuro serán llevadas a cabo por misiles, ¿no sería suficiente un sistema de defensa?

Los argumentos en contra de la retirada

Sin embargo, otros factores harán que los países de la OTAN duden antes de cambiar el acuerdo actual. El primero es obviamente el sentimiento de una amenaza militar creciente muy diferente al panorama estratégico de hace sólo unos años. Irán y Rusia, en particular, son vistos hoy en día como amenazas potenciales por varias naciones de la Alianza. Irán es percibido de forma unánime como el país más amenazador por la opinión pública de los países de la OTAN. Dentro de la Alianza, el porcentaje de quienes se oponen a que Irán adquiera armas nucleares oscila entre el 83% (Bulgaria) al 97% (Alemania). Un Irán con armas nucleares sería considerado como una amenaza grave por una gran mayoría de los ciudadanos de la OTAN: del 65% en Bulgaria al 87% en Italia (según el *47-Nation Pew Global Attitudes Survey*, realizado por el *Pew Global Attitudes Project*, 27/VI/2007). Si Irán llegase a cruzar el umbral nuclear, otros países, como Egipto, podrían verse tentados de seguir su ejemplo. La destrucción de un reactor norcoreano en Siria por Israel en septiembre de 2007 fue un recordatorio de que la proliferación nuclear puede acarrear sorpresas desagradables.

La proliferación de misiles balísticos podría extenderse también más allá de Irán: Siria, Egipto y Pakistán tienen programas de modernización balística activos, y Arabia Saudí mantiene una fuerza de misiles de alcance medio, fabricados en China. Los gobiernos de la Alianza han llegado a un acuerdo unánime sobre la amenaza potencial de los misiles balísticos: mientras los jefes de Estado y de Gobierno afirmaban en la Cumbre del

Consejo del Atlántico Norte de Bucarest que la “proliferación de misiles balísticos plantea una amenaza creciente para las fuerzas aliadas, su territorio y su poblaciones” (Declaración de la Cumbre, 3/IV/2008), el secretario general de la OTAN Jaap de Hoop Scheffer ha señalado que hay “sin duda una percepción de amenaza compartida entre los aliados. Todos ellos están de acuerdo en que los misiles balísticos plantean una amenaza” (Conferencia de Prensa, 19/IV/2007).

El comportamiento de Rusia con sus países vecinos, así como su decisión de 2007 de “suspender” su adhesión al Tratado de las Fuerzas Convencionales en Europa, está poniendo cada vez más nerviosos a los países de Europa del este. El bombardeo de Georgia en agosto de 2008 y el uso de misiles balísticos de corto alcance (incluyendo los misiles SS-21 y SS-26 que pueden llevar ojivas nucleares), no han ayudado a disipar esta preocupación. El mantenimiento del armamento nuclear de EEUU en Europa proporciona a los países vecinos de la OTAN la seguridad de que una agresión contra ellos sería un acto poco sensato. También “compensa”, hasta cierto punto, al hecho de que Rusia posea un gran número de fuerzas nucleares de corto alcance.

Ankara merece una atención especial. La presencia de armas nucleares norteamericanas en suelo turco es bastante impopular en el país, pero la elite militar lo considera un componente importante de su relación con EEUU. La presencia nuclear estadounidense tranquiliza a aliados que de otro modo podrían tener la tentación de proveerse de armas nucleares. Una retirada podría afectar a la percepción que tiene Ankara de su seguridad en caso de enfrentarse con un Irán con capacidad nuclear. De ocurrir esto, muchos observadores coinciden en que Turquía podría considerar hacerse con un programa nuclear para sí mismo. En la actualidad, Turquía tiene un importante programa de investigación nuclear civil, pero carece de las instalaciones necesarias para realizar material fisil. Necesitaría construir una planta de enriquecimiento de uranio o un reactor dedicado a la producción de plutonio del tipo que se usa en las armas nucleares. Esto supondría una ruptura en su política nuclear actual. Además, la producción de material fisil con estas instalaciones implicaría su abandono del NPT. A decir verdad, esta opción solo sería creíble de cumplirse tres condiciones: una grave crisis de confianza entre Ankara y Washington, el desmoronamiento del régimen NPT y la perspectiva de que la UE fuese a rechazar la incorporación de Turquía (ya que es difícil imaginar que la UE admita entre sus filas a una nueva nación nuclear).

Por otro lado, no todos los miembros europeos de la Alianza Atlántica estarían de acuerdo en que la defensa de misiles sea un sustituto adecuado a la disuasión nuclear (especialmente si se tiene en cuenta su modesto índice de éxito hasta el momento, desde un punto de vista técnico). De forma más general, una retirada nuclear por parte de EEUU podría percibirse como una disminución de los vínculos de seguridad transatlánticos por parte de países especialmente interesados en refugiarse tras la protección de EEUU, como es el caso de Polonia, los países bálticos y Turquía. Por último, a pesar de las deficiencias de la postura actual, no hay alternativa a un arsenal lanzado por aire si la OTAN quiere seguir teniendo la posibilidad de organizar un “ataque nuclear” multinacional. Esto no podría hacerse con armas estratégicas de EEUU o plataformas marítimas.

El debate próximo

Este análisis sostiene que una conjunción de próximos acontecimientos provocará un debate político en profundidad sobre el futuro de la presencia nuclear de EEUU en Europa. El sucesor de George Bush revisará muy probablemente la posición nuclear de

EEUU, y la cuestión de las llamadas armas nucleares “no estratégicas” (ya que no están bajo el proceso de control de armas EEUU-Rusia tradicional) será inevitablemente abordada. Es posible también que se discuta el futuro mismo del componente aéreo del sistema disuasorio estadounidense. Además, la próxima Conferencia de Revisión del NPT tendrá lugar en primavera de 2010. Muchos países occidentales así como países del Movimiento de No Alineados, reclamarán progresos en el desarme nuclear antes de esa fecha, con el fin de asegurar el mantenimiento de la validez y legitimidad del tratado. Por entonces (2010-2011), tendrán que tomarse decisiones respecto a la sustitución de la mayoría de los aviones con capacidad nuclear de la OTAN, que no pueden permanecer en servicio mucho más allá de 2017-2020. Hacia 2020, los propios B-61 deberán ser reemplazados. En torno a 2011-2013, está previsto que se termine de construir la instalación de interceptores terrestres europeos y que se completen otros programas de defensa de misiles de la OTAN. Mientras tanto, es probable que durante los años 2009-2010 se redacte el borrador de un Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, para ser presentado ante los jefes de Estado y de gobierno de la Alianza en 2010 ó 2011. En él se incluirá sin duda una revisión de la política de defensa nuclear y con misiles de la OTAN.

En Europa, muchos partidos políticos, sobre todo del norte y el centro del continente (y en su mayoría en la izquierda del espectro político), están pidiendo que se lleve a cabo una reevaluación radical de la posición nuclear de la OTAN. En el Parlamento Europeo una coalición informal de políticos (“Parlamentarios por la No Proliferación Nuclear y el Desarme”, liderados por un eurodiputado alemán) reclama la retirada inmediata de las armas norteamericanas. Casi todos los partidos políticos alemanes apoyan esta retirada: el Partido de Izquierda, el Partido Demócrata Libre, el Partido de los Verdes y una mayoría del Partido Social Demócrata, que forma parte de la actual coalición gobernante (“German Politicians Want Nukes out of Europe”, *Spiegel Online*, 23/VI/2008). Los gobiernos alemán y noruego han solicitado abiertamente un debate sobre esta cuestión. En Washington, la mayoría de los analistas cercanos al Partido Demócrata consideran también que estos despliegues están anticuados. En el propio Pentágono, las fuerzas aéreas estadounidenses ejercen presión desde hace tiempo para poner fin a la misión nuclear en Europa, que suelen considerar como un derroche de recursos. El coste de renovar los aviones con capacidad nuclear será sin duda un asunto clave del debate. Por ahora, muchos países europeos se han mostrado reacios ante la idea de pagar los costes adicionales necesarios para dotar de capacidad nuclear al *Eurofighter* o al *Joint Strike Fighter* (JSF), que deben sustituir a los anticuados Tornado y F-16 que poseen la mayoría de los países anfitriones.

Frente a la oposición mencionada, existen también, no obstante, fuertes apoyos para que continúe la presencia nuclear de EEUU. Entre ellos figuran algunas fuerzas políticas clave como la Unión Cristiano Demócrata, el socio con más poder en la coalición de gobierno alemana, y que por tanto refleja la posición de este gobierno. Dentro de la administración alemana, el Ministerio de Defensa sigue siendo un gran valedor del papel nuclear de Berlín al igual que la mayoría de los Ministerios de Defensa de los países anfitriones. Además de los argumentos tradicionales sobre el valor de la disuasión nuclear –lo que incluye a un posible Irán con capacidad nuclear en el futuro– se menciona también el peso y la influencia que el estatus de Berlín como “país anfitrión” le otorga en los debates estratégicos de la OTAN.

Los nuevos miembros de la OTAN han sido partidarios incondicionales de la presencia nuclear de EEUU desde su ingreso en la Alianza. En particular, Polonia y los Estados bálticos, por las razones ya mencionadas, desean que continúe.

Por último, aunque Francia no está directamente implicada en este debate ya que sus fuerzas nucleares están al margen de la OTAN (y no es un miembro del Grupo de Planificación Nuclear), su probable entrada en la estructura militar integrada podría obligarla a tomar una posición en estas cuestiones, incluso a pesar de que sus intenciones son mantener sus fuerzas nucleares totalmente independientes.

Conclusiones

Perspectivas para 2010 y más allá

Dada la situación, ¿cuáles son las perspectivas más probables para 2010-2015? Es probable que la Administración norteamericana que asuma el poder en enero de 2009 trate de poner las armas no estratégicas en la agenda de futuras conversaciones de control de armas con Rusia (que seguramente comiencen poco después, ya que START-1 expira en diciembre de 2009). Sin embargo, no hay indicios de que Rusia esté dispuesta a “canjear” o tan siquiera a reducir significativamente su arsenal no estratégico a cambio de la presencia de armas nucleares norteamericanas en Europa. Cabría la posibilidad de plantearse la retirada de todas las armas nucleares de EEUU y Rusia de Europa Central y del Este, para crear una zona libre de armas nucleares *de facto* (aunque no *de jure*) que se extienda desde la frontera este de Francia hasta los Urales. Esto garantizaría, en concreto, la ausencia de armas nucleares rusas en el Óblast de Kaliningrado y así poner fin a una importante preocupación báltica y polaca. Pero éste es un escenario poco probable.

Si hubiera una presión más fuerte entre los países anfitriones como Alemania, Holanda y Bélgica para hacerlo –o si se niegan a pagar los costes de la modernización de los aviones– la OTAN podría considerar la “consolidación” de la mayoría de las armas desplegadas en la actualidad en las dos bases norteamericanas que quedan en Aviano e Incirlik, y posiblemente tres si se incluye Lakenheath. Otra opción en ese caso sería poner fin al concepto de *nuclear sharing* (concepto de la OTAN sobre política de disuasión nuclear que implica que los países sin armas nucleares participen en los planes de uso de armas nucleares por parte de la OTAN), pero seguir con las bases nucleares en Europa. EEUU mantendría un pequeño número de armas nucleares en alguno de estos países –el Reino Unido y Turquía– para uso exclusivo de las fuerzas aéreas norteamericanas. En caso extremo, una presencia nuclear estadounidense solo en el Reino Unido, que es un Estado con capacidad de armas nucleares, supondría conservar un vínculo nuclear transatlántico visible al tiempo que permitiría la creación de la nueva normativa internacional anteriormente mencionada.

Pese a todo, hay buenas razones también para mantener la situación actual, pues su eficacia ha sido “probada y contrastada” durante varias décadas. Ocurra lo que ocurra, es importante para los gobiernos de la OTAN evitar la precipitación a la hora de tomar decisiones sobre el futuro del despliegue nuclear norteamericano. Una vez retiradas, las armas norteamericanas no se pueden volver a traer. La Alianza debería empezar consultas discretas a puerta cerrada sobre este asunto, con una mentalidad abierta. Todas las opciones deben ser discutidas, sin tabúes.

Este debate tan sensible no debe sacarse a la luz pública antes de que haya madurado y las opciones hayan sido cuidadosamente examinadas. Lo peor que podría ocurrirle a la OTAN sería una decisión forzada por un debate político sin conocimiento. Y sea cual sea

la decisión de los jefes de Estado y de gobierno de la Alianza, debería aportar beneficios generales en términos de seguridad a los países de Europa y a la OTAN en su conjunto.

Bruno Tertrais
Investigador de la Fondation pour la Recherche Stratégique